CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION

ACTA Nº 186

La sesión ordinaria N° 148 del Consejo Nacional de Educación se realizó el miércoles 4 de diciembre de 2013. Presidió la sesión el Presidente, Ignacio Irarrázaval. Asistieron, además, los consejeros, Francisca Dussaillant, Roberto Guerrero, Alejandro Mackay, Pedro Montt, Carmen Norambuena, Lorna Prado, Pedro Rosso, Jorge Toro y José Weinstein. Actuó como ministro de fe de la sesión, la Secretaria Ejecutiva, Fernanda Valdés, y como secretaria de actas, Ana Luisa Neira.

Se deja constancia de que la consejera Dussaillant se abstuvo de participar en la discusión de Metodología de Ordenación de Establecimientos y se incorporó a la sesión en el punto 4, referido a bases curriculares.

Se dio inicio a la sesión ordinaria N°148, a las 12:30 horas.

1. Actas de las sesiones anteriores.

Los consejeros aprobaron las actas de las sesiones de 16 de octubre de 2013 y 23 de octubre de 2013.

La Secretaria Ejecutiva solicitó dejar pendiente la revisión del acta de 27 de noviembre, pues se encuentra en elaboración.

2. Cuenta.

a) El Presidente del Consejo dio cuenta de su participación en un congreso organizado por la Universidad Federico Santa María, en que se abordó el tema de infraestructura para la educación superior. Agregó que presentó un análisis de variables de matrícula e infraestructura, para lo cual contó con la colaboración de la Secretaría Técnica.

b) En relación con la Universidad del Mar:

- La Secretaria Ejecutiva informó que, en conformidad con lo acordado la sesión anterior, envió un oficio al Ministerio de Educación, consultando los detalles del proceso de certificación de antecedentes académicos de los alumnos que serán examinados por el Consejo, así como información acerca de la forma en que se prevé la continuidad del proceso de cierre en un escenario de cambio de administración.

- La señora Valdés indicó que se está por concluir el proceso de inscripción de alumnos para la examinación supletoria que llevará a cabo el Consejo. Agregó que se han inscrito

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

40 alumnos aproximadamente, de los cuales la mayoría son egresados de las carreras de Psicología y Enfermería. Indicó que solamente son 13 egresados del año 2013 y los demás alumnos son más antiguos.

c) La Secretaria Ejecutiva dio cuenta del ingreso de planes y programas de estudio de las asignaturas de Matemática, Inglés y Educación Física y Salud, correspondientes a 7° básico a II°medio. Agregó que se ha iniciado el proceso de evaluación mediante consultores externos.

d) La Secretaria Ejecutiva informó que esta semana comienzan las reuniones del grupo de trabajo que abordará el tema de marco nacional de cualificaciones.

e) La Secretaria Ejecutiva informó que se ha concluido el proceso de edición de la Revista Calidad en la Educación correspondiente al segundo semestre de este año, y que se ha programado su distribución hacia fines de mes.

f) La Secretaria Ejecutiva informó el estado de avance de las investigaciones apoyadas financieramente por el Consejo, indicando que se han efectuado reuniones iniciales para realizar seguimiento del proyecto.

g) La Secretaria Ejecutiva informó haber recibido un recurso de apelación presentado por la Agencia de Acreditación Akredita-QA en contra de la sanción de amonestación escrita impuesta por la Comisión Nacional de Acreditación, por la no entrega de información.

h) La Secretaria Ejecutiva informó que el Ministerio de Educación solicitó el acuerdo del Consejo para el cierre del Centro de Formación Técnica Fontanar, fundado en la solicitud de cierre voluntario presentada por dicha entidad al Ministerio. Indicó que se pedirá información complementaria, previo a citar a la sesión extraordinaria para revisar este asunto.

3. Metodología de Ordenación de Establecimientos.
Informe definitivo.

En conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 20.529, corresponde al Consejo emitir un informe respecto de la Metodología de Ordenación de Establecimientos elaborada por la Agencia de la Calidad de la Educación.

La Secretaria Ejecutiva informó la estructura y principales aspectos de la propuesta elaborada por la Secretaría Técnica: (i) desafíos, complejidad técnica; (ii) recomendaciones de implementación, y (iii) consideraciones legales.

Enseguida los consejeros revisaron los antecedentes entregados para esta sesión (punto 3), los que dan cuenta del proceso de evaluación y consultas formuladas a la Agencia para aclarar diversos aspectos de la presentación.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

Los consejeros solicitaron incluir lo observado respecto de la imputación de datos faltantes; dar cuenta de la discusión respecto del concepto de calidad tras la propuesta de metodología y cómo se enlaza con otros instrumentos en actual definición en el sistema educacional; consignar que la elección del modelo estadístico admite diferentes visiones, planteando la necesidad de monitorear su pertinencia para recoger la realidad de la escuela.

Asimismo, los consejeros plantearon la necesidad de efectuar seguimiento al auto-reporte de los OICE, pues se trata de un tema nuevo en el sistema, aun cuando su peso en la ponderación final no sea tan importante como los estándares de aprendizaje. Señalaron que existen mecanismos complementarios para chequear la validez de las evaluaciones auto-reportadas, como por ejemplo, las visitas de evaluación u otro que se construya para este fin.

En relación con el acápite de recomendaciones, los consejeros plantearon la relevancia de implementar un periodo de marcha blanca – en que la comunicación y socialización de la MOE es crucial-, aun cuando conciben diferentes maneras de concretar dicho periodo. Indicaron que la MOE tiene supuestos lógicos basados en inferencias que debieran funcionar; no obstante, atendido la transcendencia de este instrumento en el sistema escolar, estimaron necesario minimizar cualquier riesgo de error a través de la constatación empírica, previo a su aplicación con consecuencias. Estimaron insuficiente el plazo de marcha blanca consignado por la Agencia.

Los consejeros estimaron conveniente ser prudentes en la comunicación de los resultados durante el periodo de marcha blanca, para evitar la estigmatización de colegios, por una parte, pero debiendo socializarlos con la comunidad educativa, por otra.

Además, los consejeros acordaron incluir la recomendación de que la ordenación esté alineada con el SNED y SEP.

Finalmente, los consejeros acordaron incluir un informe ejecutivo al inicio, el acápite de consideraciones legales pero modificando el estilo de redacción y no incluir conclusiones, pues sería repetir lo observado en el informe.

En virtud de lo anterior, y habiéndose modificado el documento en conformidad con las observaciones planteadas, los consejeros acordaron aprobar el informe sobre Metodología de Ordenación de Establecimientos, cuyo texto y anexos se transcriben a continuación de esta acta, entendiéndose parte de ella, y encomendó a la Secretaria Ejecutiva comunicarlo a la Agencia de la Calidad.

4. **Bases curriculares de 7° básico a II° medio, para las asignaturas de Lengua y Literatura, Matemática, Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Inglés y Educación Física y Salud.**

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

Análisis preliminar reformulación del Ministerio de Educación según Acuerdo N°055/2013.
(continuación).

Se deja constancia del ingreso de la consejera Dussaillant a sesión.

La señora Valdés dio cuenta de las observaciones más relevantes de las asignaturas de Lengua y Literatura, Historia, Geografía y Ciencias Sociales, y Ciencias Naturales, en conformidad con los antecedentes entregados para esta sesión (punto 4), los que fueron revisados por los consejeros.

En relación con la asignatura de Lengua y literatura, los consejeros dialogaron acerca de las ventajas de enseñar lengua con un enfoque más literario o con un enfoque más lingüístico, estimando relevante la diferencia porque es lo que marcará la manera de elaborar programas de estudio. Con todo, y aun cuando se trata de aspectos más propios de programas, los consejeros estimaron relevante aumentar la literatura de escritores chilenos contemporáneos, como Fuguet y Gómez, más sintonizados con corrientes internacionales de la literatura y no enfocados exclusivamente en la historia reciente de Chile.

En relación con la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, los consejeros intercambiaron sus puntos de vista acerca de la manera de abordar el periodo histórico de Chile entre 1973 y 1990, repasando sus características a la luz de la definición técnica de dictadura como régimen de gobierno. Lamentaron que este tipo de temas se filtren a la prensa antes de ser definidos al interior del Consejo. Abordaron, además, el contexto en el que se zanjó la misma discusión entre el Ministerio y el anterior Consejo respecto de bases curriculares de esta asignatura de 1° a 6° básico, planteando que el tema aun despierta sensibilidades por lo que es necesario tomar en cuenta ese contexto en la decisión.

Los consejeros acordaron continuar este análisis la próxima sesión y resolver sobre las bases curriculares.

Finalmente, se encomendó a la Secretaría Técnica la redacción formal de todas las decisiones adoptadas en esta sesión, para su posterior comunicación a los interesados. Para tal efecto, se indicaron, en cada caso, los principales aspectos, observaciones y disposiciones que deben contener los respectivos acuerdos, oficios, informes o resoluciones.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

Siendo las 15:20 horas, se dio por concluida la sesión ordinaria N° 148 del Consejo Nacional de Educación y se fijó una próxima sesión ordinaria para el miércoles 11 de diciembre de 2013, a las 12:30 horas.

Ignacio Irarrázaval Ll.
Presidente

Francisca Dussaillant L.
Consejera

Roberto Guerrero D.
Consejero

Alejandro Mackay B.
Consejero

Pedro Montt L.
Consejero

Carmen Norambuena C.
Consejera

Lorna Prado S.
Consejera

Pedro Pablo Rosso R.
Consejero

Jorge Toro B.
Consejero

José Weinstein C.
Consejero

Fernanda Valdés Raczynski
Secretaria Ejecutiva
Consejo Nacional de Educación

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

Informe del Consejo Nacional de Educación a la Agencia de Calidad sobre Metodología de Ordenación de Establecimientos

Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Educación (en adelante CNED), como integrante del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, debe cautelar y promover la calidad de las propuestas que se diseñan para la educación escolar. En este contexto, y luego de un amplio análisis llevado a cabo desde julio del presente año, el CNED informa mediante el presente al Ministerio de Educación y a la Agencia de Calidad (en adelante AdC) sobre la propuesta de Metodología de Ordenación de Establecimientos (en adelante MOE) presentada por esta última.

Para el CNED resulta fundamental que la MOE propuesta se implemente, en coherencia con iniciativas y políticas públicas vigentes, con el fin de seguir construyendo sobre lo que Chile ya ha avanzado y otorgar así mayor sinergia al sistema educativo.

El CNED valora el trabajo complejo realizado por la AdC por más de dos años, y concluye que la MOE propuesta está justificada con claridad desde la literatura de frontera, considerando una síntesis actualizada de la discusión en torno a la responsabilización educacional. Así también, la revisión de antecedentes para determinar las variables para caracterizar a los estudiantes recoge la información actualmente disponible en Chile.

Particularmente importante resulta para el CNED que la MOE haya sido analizada por variados actores del sistema educativo, incluido este organismo, otorgándole así mayor sustento técnico y educativo. Las respuestas de la AdC a los comentarios, observaciones y nuevas simulaciones requeridas por el CNED en su informe preliminar, permitieron comprender más profundamente y ampliar las perspectivas de los consejeros sobre la MOE propuesta.

El presente Informe reconoce el desafío que implica el diseño y la elaboración de una Metodología de Ordenación de Establecimientos considerando que ésta debe indicar con claridad, a cada establecimiento, cómo mejorar su calidad educativa a partir de los resultados educativos que considera la MOE. También debe resguardar que las categorías resultantes sean justas de acuerdo a los diversos contextos y que éstas

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

favorezcan la movilidad hacia niveles superiores de desempeño. Finalmente, es necesario que la MOE logre comunicar pedagógicamente la información que derive de los resultados de los indicadores para que éstos insumen los planes de mejoramiento y de apoyo particulares de manera eficiente y efectiva.

En este contexto, el CNED recomienda un inicio responsable y progresivo de la implementación de la MOE, por lo que le parece fundamental que se lleve a cabo una marcha blanca gradual, más extensa que la propuesta por la AdC y sin sanciones, que permita poner a prueba los insumos y procedimientos que utiliza la MOE, además de comunicarla adecuadamente para que sea significativa para toda la comunidad educativa.

A juicio del CNED, la MOE constituye una gran novedad para nuestro sistema educativo y, por lo tanto, resulta conveniente abordar el desafío de su implementación con cautela y prudencia. En primer lugar, la MOE debe ser comprendida y validada por sus destinatarios de tal forma que les resulte orientadora en términos educativos. También es necesario comunicar y asegurar la validez de las mediciones utilizadas, y sus consecuentes clasificaciones, para generar confianza sobre los resultados que informa la MOE, lo cual supone un constante y riguroso monitoreo de las variables y procedimientos usados. El CNED valora la intención de la AdC respecto de articular la MOE con las otras clasificaciones vigentes (SNED y SEP), sin embargo observa que es necesario avanzar en un trabajo coordinado con el Ministerio de Educación para resolver los ajustes operativos y normativos que se requieran. Finalmente, el Informe solicita a la AdC despejar prontamente algunos aspectos legales que inciden principalmente en la implementación de la MOE y las consecuencias que derivan de la misma, tales como el uso de mediciones anteriores, previo a la aprobación de estándares de aprendizaje y otros indicadores de calidad educativa.

El CNED verifica que la AdC ha llevado a cabo procedimientos, simulaciones, explicaciones y resguardos para que la MOE logre la movilización para mejorar la calidad y equidad de las escuelas, sin embargo es muy importante que considere las recomendaciones técnicas, prácticas y legales contenidas en el Informe, como una manera de resguardar la adecuada aplicación de la propuesta, evitar las consecuencias indeseadas o que sea objetada en los controles a los que sea sometida en su proceso de aprobación o implementación.

En síntesis, el diseño de la MOE propuesta cumple con sus propósitos de identificar necesidades de apoyo, informar sobre resultados educativos y responsabilizar a los establecimientos educacionales, resguardando que se otorgue un trato diferenciado dependiendo de las dificultades del contexto y evitando que se generen expectativas

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

diametralmente distintas en los estudiantes según su nivel socioeconómico. En este contexto, para el CNED resulta necesario confirmar que la MOE, una vez puesta en marcha, cumple con los objetivos antes mencionados. Para lo anterior, se considera pertinente un constante monitoreo y análisis de los diversos aspectos contenidos en el presente Informe.

Introducción

Según la ley 20.529 del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (en adelante SNAC), corresponde al Consejo Nacional de Educación (en adelante CNED) informar sobre la Metodología de Ordenación de Establecimientos (en adelante MOE). El 12 de julio de 2013 la Agencia de Calidad (en adelante AdC) presentó la propuesta de MOE a este organismo. Dado que la Ordenación constituirá un elemento central del SNAC, el CNED llevó a cabo un completo estudio en el que analizó la propuesta de la AdC para identificar a los establecimientos que presentan necesidades de apoyo con el fin de orientarlos y asegurar que todos los estudiantes, independiente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos y estándares de aprendizaje (para mayor detalle, ver Anexo 1. Etapas del Proceso de Estudio de la MOE por parte del CNED).

De acuerdo a estos propósitos, el proceso de consultoría externa de la propuesta incluyó a ocho especialistas, cinco nacionales y tres extranjeros, expertos en educación, psicometría, estadística y econometría. El marco de evaluación y análisis constó de criterios organizados en las siguientes tres dimensiones:

Antecedentes, evalúa que tanto el proceso de desarrollo como el producto final de la propuesta tengan fundamentos sólidos. Estos fundamentos deben explicitar una definición sobre calidad educativa, así como las experiencias previas en las que se sustenta. Además, evalúa que la propuesta contenga todos los elementos necesarios para poder emitir un juicio sobre ésta.
Aspectos Técnicos, evalúa que los recursos y procedimientos técnicos utilizados para desarrollar la MOE aseguren que los resultados de la Ordenación sean válidos, confiables, transparentes, objetivos y hayan sido obtenidos mediante procesos estandarizados de evaluación.
Aspectos Prácticos, evalúa que, como resultado de la MOE propuesta, se obtenga una clasificación de los establecimientos que permita identificar sus necesidades de apoyo y contribuir efectivamente al mejoramiento de la calidad de la educación en el país, en el marco del SNAC.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

El principal tema que fue relevado por los consultores dentro de la primera dimensión, dice relación con el concepto de calidad que subyace a la MOE. Dentro de la segunda dimensión, se refirieron principalmente al modelo estadístico utilizado, y a las opciones metodológicas tomadas para realizar el cálculo de la Ordenación, en particular en lo que refiere a las variables consideradas en la construcción del índice de calidad y su corrección según características de los estudiantes, la consideración del error de estimación de los resultados basados en estándares de aprendizaje, el proceso de reescalamiento de los resultados incluidos en el índice de calidad y la validez de las imputaciones de datos y mediciones faltantes. En la tercera dimensión, enfatizaron la necesidad de considerar una marcha blanca de la Ordenación, que permita evaluar los efectos de la MOE y, consecuentemente, validar y perfeccionar las variables y mediciones consideradas y su tratamiento, junto con formular estrategias que permitan comunicar y orientar a los establecimientos de manera efectiva para su mejora.

Como parte del proceso de análisis realizado, también se llevó a cabo un estudio cualitativo con el fin de observar la percepción de validez, utilidad e impacto que tienen sobre la MOE distintos actores vinculados a la gestión escolar. Además, se invitó a sesión del CNED a diversos actores con responsabilidades en la gestión de establecimientos para conocer su opinión sobre la efectividad de la MOE para clasificar y apoyar a las escuelas según sus resultados, y sobre el impacto que tendrá su implementación. Finalmente, dos de los consultores expertos asistieron a una sesión, para resolver dudas técnicas de los Consejeros.

El día 13 de septiembre de 2013 el CNED envió a la AdC un informe preliminar respecto de la MOE, valorando el trabajo realizado y planteando las principales dudas surgidas del proceso de estudio realizado (ver Anexo 2. Síntesis Preguntas Informe Preliminar CNED). Este fue respondido por la AdC el 23 de Octubre de 2013, entregando información acerca de los aspectos técnicos, prácticos y legales que les fueron consultados. El presente informe final recoge una apreciación global de la metodología propuesta, constituyendo una síntesis de la valoración de la misma y entrega recomendaciones y orientaciones que, a juicio de este Consejo, son importantes de considerar para su implementación.

I. Desafíos en Relación con el Diseño Técnico de la MOE

Diseñar y poner en marcha la Metodología de Ordenación constituye un gran desafío para la AdC y una novedad para nuestro sistema educativo escolar. El diseño de una metodología de estas características supone un levantamiento sustantivo de información a partir de la literatura, la investigación de experiencias de otros países, así como un

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

profundo conocimiento de tópicos en psicometría y econometría. El diseño de una Metodología de Ordenación de establecimientos requiere además, considerar las exigencias de la ley del Sistema de Aseguramiento de Calidad y una consecuente operacionalización de lo que se entenderá por calidad educativa en el sistema escolar. Es así como los desafíos en el diseño de la MOE se evidencian en los siguientes ámbitos: definición de calidad educacional subyacente, determinación de un modelo estadístico, tamaños de las categorías consideradas, construcción de un índice de calidad y su corrección según características de los estudiantes y comunicación de los resultados a la comunidad.

Se debe considerar que dada la naturaleza inexacta y difícil de capturar de los indicadores de efectividad escolar, ninguna Metodología de Ordenación puede proveer validez y objetividad incuestionables. Frente a este desafío, es importante considerar que toda medición conlleva un grado de imprecisión y que la validez de sus resultados depende, además de elementos de carácter técnico, de cómo estos serán utilizados en el sistema y de las consecuencias, tanto planificadas como inesperadas, que se desprendan de ellos. Es de particular importancia que esta Ordenación goce de legitimidad ante los destinatarios prioritarios del sistema escolar que son las comunidades educativas, de este modo, el abordaje efectivo de los desafíos técnicos depende en gran medida de cómo se lleve a cabo la implementación y comunicación de la MOE.

Desafíos en torno a una definición de calidad

Desde el punto de vista académico y de investigación, una definición de calidad podría ser construida de modo ex ante, estableciéndose a priori los valores y aspiraciones de logro educativo que se tiene para todos los establecimientos; o ex post, informando con evidencia empírica la construcción de dicha definición de calidad. La importancia de definir un modelo de calidad radica en que éste permite dar cuenta de los elementos y cualidades de la calidad del trabajo de los establecimientos educacionales. La consideración de un modelo de calidad permite responder a la pregunta ¿cuál es la situación ideal en la que se debieran encontrar las escuelas?, desde la cual es posible derivar un modelo que permita identificar cuándo esta situación está presente o no y qué tan lejos están las distintas escuelas de alcanzarla.

En el caso de la MOE propuesta por la AdC, basa su diseño acorde al principio de calidad de la educación establecido en el Art. 3° letra b) de la LGE, que señala: *La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independiente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley*. En este sentido, el CNED

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

valora que la propuesta de la AdC no pierda de vista la importancia que la calidad educativa se conciba íntimamente ligada a la equidad, es decir, a asegurar que se generen expectativas desafiantes, pero alcanzables, para todos los estudiantes del país. En la misma línea, la MOE propuesta recoge, en términos generales, las definiciones utilizadas en la literatura de efectividad escolar (Murillo, 2007; Pérez, Bellei, Raczynski y Muñoz, 2003), que conjugan componentes de equidad, valor agregado y desarrollo integral de los estudiantes. El mayor énfasis que se asigna en esta metodología a que los establecimientos logren que sus estudiantes salgan del Nivel de Aprendizaje Insuficiente, resulta un aspecto destacables de su diseño, debido a que permite favorecer una mayor equidad y calidad en el sistema educacional.

Un elemento importante de considerar, al operacionalizar la visión de calidad educativa que subyace a la MOE, dice relación con los Estándares Indicativos de Desempeño (en adelante EID), que tienen por finalidad apoyar y orientar la gestión de los establecimientos en el contexto de movilización hacia la mejora educativa. La evaluación de los EID y su impacto se llevará a cabo durante las visitas que se defina realizar a los establecimientos producto de la Ordenación. El CNED recomienda que la definición de calidad de la MOE considere exhibir coherencia con la información sobre la calidad de los establecimientos que sea levantada mediante la puesta en marcha de los EID. En este sentido, la definición de calidad de la MOE se verá completada con la información entregada por los EID, los que permitirán caracterizar la gestión y las prácticas de las escuelas; en otras palabras, permitirán proveer de información a las escuelas acerca de la labor que están realizando y de cómo esta puede ser mejorada en orden a mejorar sus resultados educativos.

Respecto a este punto, el CNED considera necesario que la AdC tome los resguardos y diseñe las estrategias necesarias para que el sistema escolar pueda comprender qué es lo que se espera de las escuelas a partir de la clasificación de la MOE, en concordancia con aquello observado a través de los EID, para que se interpreten adecuadamente los alcances de cada uno de los resultados educativos que son considerados por la MOE. Esto es central para orientar a que los establecimientos se movilicen en el sentido esperado y para que puedan identificar aquellas áreas en donde requieren mejoras y así, puedan desarrollar las estrategias óptimas para avanzar.

Desafíos en torno a la determinación de un modelo estadístico

En la propuesta de MOE, la AdC presenta al CNED una revisión de diferentes modelos estadísticos y especificaciones que pueden utilizarse en la definición de una Metodología de Ordenación de establecimientos. Asimismo, presenta detalles de la discusión en torno a la especificación de los modelos y a la justificación de las variables incluidas, de tal

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

forma que consideren la dificultad del contexto educativo. El CNED constata que la revisión de literatura para presentar esta discusión es pertinente, porque corresponde a investigaciones del sistema escolar de nuestro país (Bellei, 2009; Manzi, Strasser, San-Martin y Contreras, 2008; Mizala y Torche, 2012; Ortúzar, Flores, Milesi y Cox, 2009; Bascopé y Meckes, 2010; Cabezas, Gallego, Santelices y Zahri, 2012; Ruffinelli y Guerrero, 2009; entre otras) y desprende de los diversos puntos de vista, que no existe un consenso entre los académicos al respecto, es decir no se puede saber a ciencia cierta hasta que punto la inclusión de variables a nivel escuela arrastraría consigo efectos asociados al contexto. No obstante lo anterior, los resultados presentados muestran que el modelo propuesto por la AdC considera en forma importante las diferentes realidades educativas.

En este contexto, para el CNED resulta fundamental considerar, en la elección del modelo estadístico, el propósito de la Ordenación en orden a caracterizar los resultados de aprendizaje de las escuelas y no de sus estudiantes en forma individual y resguardar que se responsabilice a los establecimientos controlando aquellos factores asociados que están fuera de sus posibilidades de intervención.

El CNED valora la preocupación de la AdC por fundamentar la elección del modelo estadístico, por la relevancia que implica para la MOE el que pueda responsabilizar justamente a los establecimientos educacionales. Al respecto, el CNED coincide con la AdC cuando señala que considera relevante cuidar que no se generen expectativas de aprendizaje distintas entre estudiantes de distinto origen socioeconómico y en este sentido, resulta acertado que la elección del modelo tome en cuenta, además del cumplimiento de los propósitos y objetivos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, un análisis a la clasificación obtenida.

Para el CNED es importante mencionar que al dar a conocer la MOE al sistema educacional, la AdC ha de ser clara y explícita en relación con los resguardos que ha considerado para garantizar una clasificación justa.

Desafíos en torno al tamaño de las categorías de la ordenación

Los tamaños de las categorías de la MOE y sus puntos de corte, fueron otros aspectos sobre los cuales el CNED centró su análisis y discusión. En una metodología de esta naturaleza, es deseable que las categorías logren:

- favorecer la movilidad de los establecimientos escolares hacia niveles superiores de desempeño
- brindar orientaciones para apoyar de manera eficiente y efectiva a los establecimientos que lo requieran, por lo que se debe considerar que las escuelas en

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

las categorías inferiores no sean significativamente superiores a las posibilidades que tiene el sistema de brindar apoyo

- que los establecimientos ubicados en las categorías inferiores sean significativamente distintos al promedio obtenido por establecimientos similares
- arrojar resultados que, en términos generales, sean coherentes con clasificación SNED y SEP

En opinión de algunos las opciones planteadas por la AdC resultan discrecionales y podrían, eventualmente, comprometer la posibilidad del sistema de ser dinámico, nutrirse mejor de los datos e informar de mejor manera la mejora educativa. Sin embargo, para otros la fundamentación en relación a los factores que permiten escoger el tamaño de las categorías de la AdC resulta razonable y les parece adecuado que cuente con los siguientes elementos:

- El 12% asignado a la categoría Insuficiente es deliberadamente pequeño con el fin de generar movilización, resguardando que no exista una cantidad demasiado elevada de establecimientos en riesgo de revocamiento del reconocimiento oficial. Señala que estudios nacionales sobre el SNED concluyen que la cercanía respecto del límite genera que los incentivos a mejorar se acrecienten (Rau y Contreras, 2012).
- Las categorías se construyeron de manera que los establecimientos en la categoría Medio-Bajo más los que están en Insuficiente cubran, aproximadamente, a un 35% del total de establecimientos. Se busca el acceso prioritario a los apoyos del sistema de aseguramiento a 1/3 de los establecimientos del país, y movilizar a la mejora sin entregar una señal pesimista al sistema.
- Los valores de los percentiles utilizados para fijar los límites de las categorías permiten que Insuficiente, Medio-Bajo y Alto agrupen a establecimientos con resultados muy distintos al promedio.
- Se propone una categoría Medio amplia y que albergue a cerca del 50% de los establecimientos con resultados cercanos al promedio.
- Se propone una categoría Desempeño Alto no muy grande. Esta es una señal acorde con prácticas internacionales, de acuerdo al reporte de la AdC, donde los establecimientos considerados como destacados son una proporción menor del total.
- Los tamaños generan resultados relativamente coherentes con clasificación SNED y con clasificación SEP, de acuerdo a los ejercicios simulados de la AdC.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

- El estudio cualitativo en base al Plan Piloto de Visitas de la AdC, en sus resultados preliminares, muestra coherencia de significado de las categorías Medio-Bajo e Insuficiente de la Ordenación.
- Las metas se mantienen fijas en el tiempo: se prioriza mejorar respecto a sí mismos, y no en relación a un ranking de establecimientos, o una competencia relativa.

La Ordenación propuesta por la AdC sostiene que entrega a cada establecimiento su categoría de clasificación y todos los resultados educativos por separado, es decir Estándares de Aprendizaje, Otros Indicadores de Calidad Educativa, Puntaje y Tendencia SIMCE. Ellos constituirían el insumo con el cual cada establecimiento diagnostica su situación y, desde ella planifica y lleva a cabo, planes de mejora.

Para el CNED resulta de particular relevancia que se realice una meticulosa revisión de la equivalencia de las categorías de la MOE con las de la SEP y para ello se recomienda realizar análisis empíricos del comportamiento de ambas, evitando riesgos, previo a la homologación. Sería deseable que dichos resultados y conclusiones sean informados con evidencia y simulaciones realizados en el contexto de una marcha blanca de implementación de la MOE.

Desafíos en torno a la construcción de un índice de calidad y su corrección según características de los estudiantes

La ordenación y clasificación de establecimientos requiere, junto con la definición de un modelo estadístico, la construcción de un índice de calidad y su posterior corrección de acuerdo a las características de los estudiantes. La elaboración de este indicador de calidad representa un gran deafío en tanto debe considerar la combinación de elementos diversos, tales como los resultados derivados de SIMCE como de los OICE. La combinación de estos elementos requiere resguardar que se no se alteren la validez ni la confiabilidad de estos cuando son medidos por separado. Para el CNED resulta relevante que cualquier transformación de la escala con la que estos elementos son reportados requiere estar basada en procedimientos estadísticos que consideren elementos como la varianza, la desviación estándar y el error de medición, entre otros.

Al respecto, la MOE propuesta por la AdC señala que en los OICE sus escalas respetan el formato en que fueron aprobados por el CNED, es decir, no se transforman. El sentido de estas escalas no es relativo, lo que hace que sus puntajes se interpreten en base a un criterio sustantivo y no respecto de una comparación permanente entre los establecimientos. El uso de percentiles (o ranking), a juicio de la AdC, desvirtuaría el sentido que tienen los indicadores en su escala original, ello porque la comparación con el

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

resto pasaría a primar por sobre logros reales en resultados educativos. En síntesis, no tendría sentido rankear para asignar puntajes estandarizados, puesto que la AdC considera que ya existen criterios de referencia que permiten valorar sus resultados para asignar la puntuación respectiva. El CNED observa que efectivamente los OICE se podrían escalar en base a referencias de normas estadísticas, sin embargo no existe la supremacía de una forma sobre otra. Sin embargo, lo que realmente preocupa al CNED respecto a los OICE dice relación con la estabilidad y confiabilidad de sus mediciones en el tiempo, dado que la mitad de los datos son autorreportados y podrían generar conductas condicionadas que habría que prevenir y monitorear. Para el CNED resulta de especial interés que las visitas a establecimientos constituyan una oportunidad para cotejar lo que se observa en terreno con la información de los OICE levantada de manera autorreportada.

Respecto al SIMCE, se utiliza en la propuesta de MOE una escala relativa, manteniéndose la forma que ha sido usada habitualmente. Sin embargo, en el diseño de la MOE se produce un re-escalamiento basado en el primer año de Ordenación. A juicio de la AdC, esto constituye un proceso trivial y acorde a la idea de impulsar a mejorar a las escuelas, comparándose con ellas mismas, es decir respecto de su primera Ordenación.

En relación a los Estándares de Aprendizaje, la AdC los releva como un nuevo *constructo educativo* cuyo objetivo pedagógico es dar cuenta de un conjunto de habilidades mínimas que se pueden enlistar, difrenciándose del puntaje SIMCE. En respuesta a las inquietudes sobre los re-escalamientos, posibles errores de clasificación y uso de resultados SIMCE, la AdC realiza simulaciones hipotéticas y evidencia que si bien la forma en que se consideran los Estándares de Aprendizaje reduce el rango de valores que toma este indicador, esta aumenta la varianza de los resultados. Es decir, concluye que no se homogenizan resultados distintos sino que se produce una distinción fuerte entre establecimientos en que los estudiantes alcanzan los Estándares de Aprendizaje de aquellos que no. A juicio de la AdC, los Estándares permiten comunicar con claridad que si los estudiantes alcanzan competencias mínimas, entonces las probabilidades de avanzar en la siguiente categoría son altas.

De acuerdo a lo planteado en este apartado, el CNED dimensiona la complejidad del diseño de la MOE y consecuentemente del desafío que implica su implementación. El CNED espera que la etapa de implementación permita, mediante un proceso de discusión rigurosa, corregir aquellos aspectos que en la práctica no resultan como fueron concebidos.

En este contexto, el CNED recomienda una implementación gradual o de marcha blanca que posibilite, dentro de un periodo razonable, su aplicación sin sanciones o

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

consecuencias y permita realizar los ajustes necesarios para asegurar que cumple sus propósitos y utiliza mediciones que garantizan validez, confiabilidad y transparencia. Adicionalmente, una puesta en marcha gradual permite perfeccionar los dispositivos comunicacionales y de apoyo a los establecimientos, previo a su aplicación con consecuencias.

Para el CNED resulta relevante comunicar que a la base de la recomendación de una marcha blanca, está la convicción de este organismo respecto a que implementar la Ordenación es necesario y positivo para movilizar al sistema educativo hacia desempeños cada vez más avanzados, pero es necesario hacerlo con prudencia para asegurar su validación por parte de los actores del sistema educativo y para garantizar que técnicamente utiliza procedimientos adecuados.

II. Recomendaciones para la Implementación Gradual de la MOE

El Ministerio de Educación, como órgano rector del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, es quien tiene la facultad de aprobar en última instancia la MOE propuesta por la AdC. En ese contexto, el CNED enfatiza la relevancia de que la AdC y el Ministerio de Educación consideren acordar, con las posibilidades que la normativa vigente lo permitan, una implementación gradual de esta política pública. A juicio del CNED, la marcha blanca durante el primer semestre del 2014 resulta insuficiente para perfeccionar los insumos; ser comunicada adecuadamente por diversas vías a la comunidad educativa; informar y monitorear sus resultados. Es necesario considerar que la Ordenación constituye una gran novedad para el sistema escolar, con muchos supuestos que requieren mayor constatación previo a una implementación con todas las consecuencias, y por lo tanto, el CNED recomienda ser cauteloso para minimizar riesgos e imprevistos que probablemente surgirán.

Si bien el CNED informa sobre la MOE, le parece relevante realizar una serie de recomendaciones para una puesta en marcha gradual. El CNED considera que debe ser planificada específicamente para la implementación del sistema y proveer de algunas etapas y oportunidades para probar exhaustivamente su operacionalización y realizar adecuaciones si fuera el caso. Este tipo de marcha blanca debiera permitir agregar nuevas mediciones y contar con todas las requeridas por la ley antes de ordenar con consecuencias. El CNED considera que una marcha blanca y gradual permite que la sociedad se informe, comprenda y valore el instrumento, de lo contrario y considerando el contexto, puede ser rápidamente deslegitimado.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

Algunos consejeros recomiendan una marcha blanca que implique una implementación real del sistema, es decir con comunicación pública de resultados y todos los procedimientos asociados, excepto las sanciones en una primera etapa; otros desearían una puesta en marcha más flexible, como ensayo, y que se abstenga de aplicar las consecuencias durante un período más extenso. En uno u otro caso, el CNED considera que la puesta en marcha cumple sus propósitos en la medida que permita analizar y testear en un período razonable, todos los componentes de la MOE.

Lograr el balance y la compatibilidad entre evaluar, informar, responsabilizar y orientar a las escuelas para su mejora resulta particularmente complejo y crítico para la AdC, requiriendo una cuidadosa consideración de eventuales consecuencias no deseadas, lo que hace indispensable contemplar este periodo de ajustes para garantizar mayor validez, confiabilidad y transparencia.

El CNED considera ciertos ámbitos críticos para la puesta en marcha gradual de la MOE, a saber:

a) Comunicación y recepción

En atención a los principales objetivos de la Ordenación, informar la mejora educativa e identificar las necesidades de apoyo de los establecimientos, resulta evidente la relevancia que la MOE sea comprendida y validada por sus receptores y destinatarios, y en último término, por toda la comunidad educativa.

Dado lo anterior, cobra especial importancia el diseño de una estrategia comunicacional detallada, que incluya diversos medios y que evite mensajes erróneos, en miras a una implementación exitosa del sistema en coherencia con sus propósitos originales. El aspecto comunicacional sería igualmente importante y crítico, que el cuidado que se otorga al tratamiento de los datos en miras a una implementación adecuada del sistema. Por ejemplo, el modo en el que esta metodología considera las características de los estudiantes debe ser comunicado cuidando que no se transmitan mensajes incorrectos: la metodología no debe entregar la señal de que resulta aceptable que un estudiante, por provenir de un ambiente socioeconómico desaventajado, tenga necesariamente que aspirar a resultados académicos más bajos. Adicionalmente, es necesario explicar, y que se comprenda adecuadamente, que la MOE provee un trato diferenciado a los establecimientos dependiendo de la dificultad de su contexto educativo y al mismo tiempo, cuidar que no se generen expectativas diametralmente distintas en los estudiantes dependiendo del contexto en el que se encuentran.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

El CNED considera que resulta indispensable, dentro de esta estrategia comunicacional, describir el tipo de información a transmitir, los actores que recibirán la información, y los tiempos involucrados, además de especificar y profundizar en los resguardos que se adoptarán para garantizar que la información sea adecuadamente interpretada y utilizada por los establecimientos educacionales y el público en general.

Se recomienda además, fundamentar qué tipo de información se entregará a las escuelas respecto de sus resultados y cómo se utilizará para definir quiénes serán destinatarios de acciones directas de entrega y capacitación de utilización de la información. En suma, se espera que la AdC pueda desarrollar una depurada estrategia comunicacional que suponga el ajuste de los instrumentos de comunicación a las escuelas de modo de responder fielmente a los objetivos y consecuencias comunicacionales que se espera tenga la Ordenación.

Respecto al significado de cada categoría, el CNED observa que es relevante que los establecimientos educacionales comprendan en términos concretos cuáles son los mínimos que se requiere para estar en una categoría de la MOE, es decir cualitativa y cuantitativamente reconocer el nivel de calidad en la que se encuentran y a la que aspiran avanzar, utilizando entre otros instrumentos los EID, para identificar las acciones necesarias para mejorar su calidad educativa.

En esta línea, el Consejo recomienda a la AdC explicitar más el modelo de calidad a la base de la Ordenación, y también de los otros instrumentos de política educativa, de tal forma que resulte orientador, sea interpretable en términos educativos y establezca de manera concreta y explícita los valores y aspiraciones de logro educativo que se tiene para todos los establecimientos.

b) Validez y Confiabilidad de las Mediciones

La validación que hagan los destinatarios de la MOE sobre la misma resulta central para el éxito del sistema; sin la colaboración y comprensión de los propios actores del sistema educativo sobre las mediciones que insuman la Ordenación, se podría perder confianza en los resultados que informa la propuesta.

Otro aspecto que debe ser considerado a la hora de estimar la validez de la ordenación es el uso de mediciones previas para fines de responsabilización, lo que podría introducir cambios al significado de las distintas mediciones y comprometer, en alguna medida, la percepción de justicia de la evaluación que tengan los destinatarios. Revisar y considerar esto es fundamental para asegurar la validez de los resultados, debido a que cada vez

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

que se cambia o agrega un nuevo uso o propósito a la evaluación, se requiere de nueva evidencia que asegure la validez de los instrumentos considerados.

En el caso de la MOE propuesta, es necesario que la AdC ratifique la legitimidad de las mediciones y explique a los establecimientos que utiliza aquellas que son conocidas y están vigentes en el sistema educativo. Para ello hay que comprender que los Estándares de Aprendizaje fueron elaborados con equivalencia cualitativa entre los Niveles de Aprendizaje de las diferentes asignaturas y grados. Asimismo los OICE, que están centrados en resultados de aprendizaje de los estudiantes en el ámbito personal y social, apuntan a medir habilidades no cognitivas a través de cuestionarios autorreportados que son conocidos por la comunidad educativa, pero hasta ahora no para efectos de la MOE.

La AdC provee en su propuesta varias simulaciones estadísticas y explica los procedimientos metodológicos adoptados para resguardar la validez y confiabilidad de las mediciones. Sin embargo, el CNED considera que es necesario que estos procedimientos sean continuamente monitoreados por la AdC, antes y durante la puesta en marcha, para verificar la comparabilidad de las mediciones antes y después de la aplicación de la MOE.

Adicionalmente se estima conveniente contar con un plan específico para observar el comportamiento de aquellos indicadores que se han desarrollado recientemente, como por ejemplo, el indicador de Hábitos de Vida Saludable. Respecto a este último, el CNED observa que aún no se cuenta con la cantidad de mediciones mínimas requeridas para ser utilizado en la MOE.

Por otra parte, al CNED le preocupa lo que pudiera ocurrir de realizarse imputación de datos faltantes, pues podría comprometer la validez y eventualmente generar sesgos en el cálculo de la Ordenación. El CNED está conciente que la imputación de datos es un proceso que si bien se utiliza en la implementación de políticas públicas, es delicado y requiere resguardar que el nuevo dato corresponda a un indicador pequeño respecto del número de datos faltantes y del total de los datos utilizados, que sea coherente estadísticamente y además, tome en cuenta la situación que llevó a que el dato no estuviese disponible. Por lo tanto, el CNED quiere enfatizar que el plan de imputaciones de la AdC considere estos importantes requerimientos y recomienda que reciba asesoría de expertos en imputaciones asociadas a mediciones con consecuencias. El CNED solicita que la AdC informe cómo resolver razonable y adecuadamente esta situación en una eventual Ordenación.

Según se explica en la propuesta de la MOE, la comparabilidad entre resultados de pruebas SIMCE respecto de las mediciones anteriores (del mismo nivel y asignatura), se

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

asegura mediante el análisis de la validez de constructo y del procedimiento de equiparación de pruebas. El CNED valora estas aclaraciones, pero señala que al considerar los cambios que va experimentando el marco de referencia (currículum) de las mismas podrían, en algún momento, no garantizar que éstas mantengan su significado a través de los años y por eso recomienda a la AdC diseñar, de manera específica, un plan de resguardo y monitoreo de la comparabilidad interanual de los resultados.

Preocupa también al CNED los eventuales errores de clasificación, presentes en cualquier medición referida a estándares. Efectivamente la AdC da cuenta de haber revisado con expertos, en varias ocasiones, estos posibles errores y sus consecuencias en la clasificación de los establecimientos. También efectúa ejercicios hipotéticos considerando Estándares de Aprendizaje y promedios SIMCE en distintas proporciones y provee evidencias de pruebas para conocer el error de medición a nivel individual del SIMCE. De acuerdo a evidencia internacional, existen riesgos al utilizar resultados referidos a estándares para la aplicación de consecuencias a los establecimientos escolares (Baker & Linn, 2004). Esta consideración le parece al CNED especialmente relevante porque el cierre de establecimientos se da considerando exclusivamente la distribución de estudiantes en los niveles de los Estándares de Aprendizaje. Si bien la prueba SIMCE es altamente confiable, se requiere una minucioso seguimiento acerca de los niveles de precisión de la clasificación en Estándares que se consideran aceptables.

El error de clasificación puede ser mayor o menor dependiendo de la "sensibilidad" que tenga la prueba para medir adecuadamente el desempeño de estudiantes con distinto nivel de habilidad. Esta observación es advertida por el Ministerio de Educación cuando declara que para disminuir los errores de clasificación la prueba debe ser construida de manera que se garantice un bajo error de medida en la zona de puntajes en la que se localizan los puntajes de corte. Dado lo anterior, es importante que las pruebas SIMCE sean evaluadas periódicamente, con una metodología especial para ello, para determinar si los errores de clasificación resultan aceptables y tomar las medidas pertinentes si no lo son (Mineduc, 2012, p. 187). Esto implica que las pruebas no solo deben ser comparables entre sí para la consideración de los Estándares de Aprendizaje, sino que además los puntajes de corte deben estar asociados a errores de clasificación aceptables, cuya magnitud es importante precisar y reportar. Por eso, el CNED recomienda el monitoreo constante y por parte de grupos expertos durante la puesta en marcha de la MOE, acerca de los niveles de precisión de la clasificación en Estándares de Aprendizaje que la AdC está considerando adecuados.

En cuanto a la importancia atribuida a los Estándares de Aprendizaje, el CNED advierte que la intención y expectativa de la AdC es que estos resulten más adecuados y

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

orientadores para la comunidad escolar que los puntajes SIMCE, porque indican y describen con claridad lo que el estudiante debiese lograr y para el establecimiento dejaría de importar el punto más o menos en el puntaje promedio de SIMCE, adquiriendo mayor relevancia que todos los estudiantes avancen. El CNED recomienda que esta novedad para comunicar y movilizar al sistema educativo sea también monitoreada, de manera de verificar con los destinatarios que ello efectivamente ocurre como se propone.

Finalmente, en cuanto a las estrategias de apoyo a los establecimientos que se espera se deriven de la aplicación de la MOE, el CNED considera importante que estas sean ampliamente desarrolladas y especificadas, teniéndose en consideración que la sola aplicación de la Ordenación no genera una mejora en la calidad educativa per se, y que es el uso que se haga de los resultados de Ordenación donde se juega todo su impacto.

c) Coordinación con Enseñanza Media

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad supone el establecimiento de distintos instrumentos que se relacionan entre sí, entre otros: Bases Curriculares, Estándares de Aprendizaje, Otros Indicadores de Calidad Educativa, Estándares Indicativos de Desempeño y diversas evaluaciones que dan origen a la MOE.

En particular, preocupa al CNED que la MOE guarde coherencia con los otros componentes del SNAC y releva que hay algunos de ellos que aún no se han construido completamente. Este es el caso de los Estándares de Aprendizaje para Educación Media, lo cual determina que en este momento sólo es posible realizar la Ordenación en la Educación Básica, para en un segundo momento incorporar la Ordenación en Educación Media. Situación similar ocurre con los OICE que aún no se han comunicado a las escuelas, los EID por su parte están siendo evaluados en este momento por el CNED. Respecto a las evaluaciones SIMCE, sólo se cuenta con mediciones en función de Estándares de Aprendizaje, conocidos por la comunidad educativa para el año 2012. Por lo tanto, es responsabilidad de la AdC clarificar como asegurará la coherencia de los distintos componentes del SNAC en este escenario.

A juicio del CNED, un período de marcha blanca y de instalación gradual de la MOE brinda espacio para que todos los elementos se programen e instalen adecuadamente en el sistema, fortaleciendo a la MOE como una Ordenación justa, clara y transparente.

d) Coherencia con SNED y SEP

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

El Consejo considera valorable que la AdC haya llevado a cabo diversas simulaciones con diferentes años y variables con el fin de testear la robustez del modelo. También se valora la intención que posee la propuesta de la AdC respecto de articular la MOE con los otros elementos vigentes del sistema educativo.

Sin embargo, al observar las simulaciones proporcionadas por la AdC, podría ocurrir que en algunos casos la clasificación MOE y la clasificación que las escuelas reciben de acuerdo con el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) no sean coherentes. En cuanto a esto, el Consejo estima muy conveniente la solicitud de una instancia de trabajo en relación a este tema, ya emitida por la AdC al Ministerio de Educación.

Por otra parte, en cuanto a la ley SEP, podría resultar problemática la comunicación de la homologación de categorías de Ordenación y las categorías SEP, pudiendo anticiparse la aparición de reacciones, que naturalmente son suscitadas por un cambio en las reglas del juego de este tipo, sobre todo entre aquellos que se vean perjudicados con el cambio de categorización. Los distintos actores afectados podrían responder de manera distinta ante cambios en la terminología, incluso aunque se trate de categorías esencialmente equivalentes.

Dado lo anterior, el CNED recomienda a la AdC que reporte y fundamente detalladamente la decisión que se tome producto del trabajo conjunto con el Ministerio de Edución, en cuanto a la mantención del sistema SNED y que se detalle y especifique cómo se comunicará la homologación con las categorías SEP.

III. Consideraciones Legales

El CNED considera que algunos aspectos legales planteados merecen una aclaración más completa y por lo tanto, cree conveniente revisarlos en su legalidad para resguardar la adecuada aplicación de la MOE y su puesta en marcha a la luz el DFL N°2, de 2009, de Educación (LGE), la Ley 20.529 (Ley SNAC), la Ley 20.248 (Ley SEP) (ver Anexo 3. Análisis Jurídico).

a) Implementación de la MOE.

La primera ordenación al 2014 implica considerar como mediciones válidas, evaluaciones aplicadas desde el año 2013 hacia atrás, que no estaban formuladas en base a EA y

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

OICE, y, en el caso del indicador de Hábitos de Vida Saludable, ordenar con menos del número de mediciones requeridas en la ley.

La ordenación de establecimientos educacionales y las consecuencias que derivan de la misma, supone que previamente se hayan instalado un conjunto de instrumentos en el sistema escolar, en la ley 20.529 y en la Ley General de Educación[1]. Es posible advertir del diseño legal que los distintos instrumentos establecidos en el SNAC se encuentran enlazados entre sí, lo que entrega una idea de la relación de temporalidad que debe existir entre ellos: EA referidos a bases curriculares, y evaluaciones en base a EA y OICE. Además del cumplimiento de las condiciones básicas e insumos necesarios para la Ordenación, la ley requiere contar con tres mediciones consecutivas válidas anuales, o dos si son cada dos años o más, en lo referido a EA y OICE (Art. 18, inciso 1°).

Bajo ese escenario normativo, se recomienda revisar la propuesta de usar mediciones anteriores a la entrada en vigencia de los EA y de los OICE, como insumo para la primera ordenación el año 2014, pues implica la aplicación de estos instrumentos a mediciones que no fueron diseñadas en base a ellos y aplicadas antes de la entrada en vigencia de EA y OICE. Lo anterior, puede estimarse no se compadece con la exigencia legal[2] de contar con tres mediciones consecutivas válidas para realizar la ordenación, por cuanto la validez de éstas podría implicar, además del cumplimiento de requisitos técnicos, el cumplimiento de la exigencia legal de que las evaluaciones se realicen en base a EA y OICE, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la ley SNAC.

Los EA para 4° y 8° básico fueron aprobados entre el 2012 y 2013; en tanto los OICE, en el 2013, de manera que las evaluaciones SIMCE anteriores, no cumplirían con la exigencia de haberse realizado en base a tales estándares e indicadores, como lo

---

[1] Bases Curriculares (BC) definidas de acuerdo a los objetivos generales de la LGE y programas de estudio acorde a dichas Bases (art.31, LGE); Estándares de Aprendizaje (EA) de los alumnos, referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares y Otros Indicadores de Calidad Educativa (OICE), elaborados por el Ministerio de Educación, debidamente aprobados por el Consejo Nacional de Educación (art. 17); Diseño, implementación y aplicación de un sistema de medición de resultados de aprendizaje en función de Estándares de Aprendizaje, referidos a objetivos generales de la ley y sus respectivas Bases Curriculares, y un sistema de medición de los OICE. (art. 11, letra a); Evaluaciones realizadas en base a los estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa, según corresponda (artículo 4° Ley SNAC); aplicación de tres mediciones consecutivas válidas, en caso de que éstas sean anuales, y dos mediciones consecutivas válidas, en caso de que se realicen cada dos años o más. (art 18); Metodología de ordenación de establecimientos elaborada por la Agencia, informada por el Consejo Nacional de Educación y aprobada mediante Decreto Supremo del Ministerio de Educación.

[2] Artículo 18, inciso 1°: La ordenación se realizará anualmente y considerará estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa de los establecimientos educacionales en tres mediciones consecutivas válidas, en caso que éstas sean anuales, y dos mediciones consecutiavs válidas, en caso de que se realicen cada dos años o más."

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

requiere el citado artículo 4. Aplicar retroactivamente los EA y OICE implica atribuir a las mediciones el efecto jurídico de incidir en la ordenación y las consecuencias que de ello derivan, efecto que no existía al momento de aplicarlas, contrariando la construcción del modelo reglado en la ley SNAC, que supone la aplicación sucesiva de los instrumentos que conforman el sistema.

Asimismo, se recomienda revisar este tema a la luz de la exigencia de transparencia de los instrumentos de medición, exigida en el artículo 11, letra a), inciso 3° de la ley SNAC, dado que los establecimientos que participaron en mediciones anteriores al establecimiento de EA y OICE, reportaron sus resultados al amparo de un sistema distinto.

Finalmente, en una eventual ordenación el 2014, se recomienda revisar la situación del indicador Hábitos de Vida Saludable, que no alcanzaría a tener 3 mediciones anuales, a la luz de la exigencia contenida en la ley.

b) Ponderación del índice sin corregir de la MOE.

El índice sin corregir incluido en la primera etapa de la MOE incluye la ponderación de indicadores asociados a SIMCE (puntaje y tendencia), asignándoles un porcentaje de 6,6% en el índice total, de manera diferenciada de los Estándares de Aprendizaje (67%) y Otros Indicadores de Calidad Educativa (26,4%).

El artículo 17, inciso 3[3], de la ley 20.529 establece cuáles son los elementos a considerar en la metodología de ordenación; en tanto, el artículo 18, incisos 1° y 2°[4], establece específicamente cuáles indicadores deben tener una ponderación, expresada en porcentaje, en el índice total de la MOE.

---

[3] Artículo 17:[inc 3] "Para llevar a cabo esta ordenación, la Agencia deberá considerar los resultados de aprendizaje de todas las áreas evaluadas censalmente en las mediciones nacionales, la distribución de los resultados de los alumnos en relación con los estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa. También deberá considerar las características de los alumnos del establecimiento educacional, incluida, entre otras, su vulnerabilidad, y, cuando proceda, indicadores de progreso o de valor agregado. Con todo, gradualmente, la ordenación de los establecimientos propenderá a ser realizada de manera independiente de las características socioeconómicas de los alumnos y alumnas, en la medida que el sistema corrija las diferencias atribuibles a dichas características en su desempeño.

[4] Artículo 18: [inc 1°] "La ordenación se realizará anualmente y considerará el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa de los establecimientos educacionales en tres mediciones... [inc 2°] "La Agencia, según lo dispuesto en el artículo anterior, determinará el modo en que técnicamente se ponderarán los estándares de aprendizaje y los otros indicadores de calidad educativa para efectos de efectuar la ordenación. Con todo, la ponderación de los estándares de aprendizaje no podrá ser inferior al 67% del total."

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

En ese marco normativo, se recomienda revisar la incorporación en la ponderación de la MOE de indicadores SIMCE (puntaje y tendencia), distintos de EA y OICE, teniendo a la vista la distinción legal involucrada en ambos artículos: "ponderar", que ordena disponer la asignación de un porcentaje a dos indicadores establecidos taxativamente en la ley: EA y OICE; en tanto, "considerar", que implica tener a la vista un conjunto de elementos, sin asignarle un valor específico o relevante, con excepción de los EA y OICE en que el artículo 18 especifica que deben ser "ponderados" a través de la asignación de un porcentaje.

La interpretación de estas normas por parte de la AdC incide en el modo de construir el indicador Estándares de Aprendizaje ponderado en la MOE, factor que es determinante en la revocación del reconocimiento oficial que podría ser aplicada a los establecimientos clasificados con un desempeño deficiente por más de 4 años.

c) Transición Ordenación SEP a Ordenación SNAC.

La continuidad entre la clasificación bajo las normas de la SEP y la clasificación a la que da lugar la MOE (SNAC) debe ser efectuada considerando el contexto en que se insertan, requiriéndose un ajuste operativo y normativo de normas que no son plenamente consistentes.

No obstante, más allá de la forma en que se regule esta continuidad, ésta aplica únicamente a los establecimientos adscritos a la SEP y que cumplen con las condiciones de ser clasificados, es decir, únicamente los establecimientos de educación básica SEP, pues los estándares de aprendizaje de la educación media no están aprobados.

d) Aspectos formales de la marcha blanca

La dictación del decreto supremo que fija la MOE en forma previa a la implementación de una marcha blanca, implica que no podría ser actualizado antes de 4 años, sino sólo dar tiempo para que los establecimientos conozcan y se preparen para el inicio del nuevo sistema de ordenación.

En caso que se admitiera modificar la MOE una vez establecida por decreto de supremo, los ajustes debiesen ser nuevamente informados por el CNED. Lo mismo ocurre con la regulación contenida en los artículos transitorios, en la medida que regulen materias relativas a la MOE, en conformidad con el artículo 17, inciso 4, de la ley 20.529. Para estos efectos, resulta relevante también, determinar el contenido de la MOE, entendiendo

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

que forman parte de ella todos los pasos a seguir hasta concretar la Ordenación, lo que excede los procedimientos técnicos y estadísticos.

Anexos

Anexo 1: Proceso de estudio de la MOE desarrollado por el CNED

Etapas-Subetapas-Productos/Actores

1. **Recepción de la propuesta y proceso de estudio-Recepción de la propuesta:**
   - Recibida el 12 de julio de 2013, consistente en los siguientes documentos:- "Metodología de Ordenación de Establecimientos".
   - --"Fundamentos Metodología de Ordenación de Establecimientos, División de Estudios de la Calidad de la Educación".
2. **-Consultoría externa:**
   - Realizada en base a una pauta desarrollada por la SecTec (con 11 criterios de evaluación agrupados en 3 dimensiones) por:-5 consultores nacionales
   - --3 consultores internacionales
3. **-Estudio cualitativo:**
   - Realizado con el objetivo de analizar la percepción de validez, usabilidad e impacto, de distintos actores vinculados a la gestión escolar, sobre MOE. -4 grupos focales con directores de establecimientos escolares, municipales y particular subvencionados, con resultados SIMCE altos y bajos.
   - --8 entrevistas en profundidad con directores y sostenedores.
4. **-Participación en sesión de actores claves:**
   Realizado con el propósito de conocer la percepción de estos actores sobre si los elementos que considera la MOE, permiten efectivamente clasificar a las escuelas según su calidad, y cuál es en el impacto que la consideración de dichos elementos, tendría en el sistema educacional. Dentro de los invitados se consideró:-
   - 4 Directores de establecimientos

     --
   - 3 Actores vinculados a la gestión escolar

     --

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

- 2 Jefes DAEM

--

- 2 Consultores externos (invitados a resolver dudas técnicas de los Consejeros).

I.
Producto N°1 SecTec:

"Análisis de consultores nacionales e internacionales sobre MOE"-

- El 2 de septiembre de 2013, la SecTec puso a disposición de los Consejeros el informe "Análisis de consultores nacionales e internacionales sobre MOE", en el cual se recoge los principales resultados del estudio desarrollado. Este informe constituyó el principal insumo para la discusión sobre la MOE llevada a cabo durante la sesión del miércoles 4 de septiembre de 2013.

II.
Producto N°2 SecTec:

"Informe Preliminar del Consejo Nacional de Educación a la Agencia de la Calidad respecto de la Metodología de Ordenación de Establecimientos"-

- Producto de la realización del informe antes mencionado (basado en los resultados del estudio de la MOE mediante consultoría experta, nacional e internacional), el CNED llegó a la conclusión de que resultaría necesario y deseable, previo a informar de manera definitiva sobre la propuesta, hacer llegar a la AdC las principales observaciones y consultas surgidas a partir de dicho proceso. Es por esto que con fecha 13 de septiembre de 2013, el CNED envió a la AdC un informe preliminar respecto de la propuesta de MOE.

III.
Respuesta de la AdC al Informe Preliminar del CNED-

- La Agencia de la Calidad envió el 23 de octubre de 2013 un informe de respuesta al informe preliminar elaborado por el CNED sobre MOE.

IV.
Definición de procesos y productos para informar de manera definitiva sobre la MOE-

- El miércoles 20 de noviembre de 2013, los Consejeros revisaron una síntesis del informe de respuesta desarrollado por la AdC, y discutieron la valoración hecha

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

por la SecTec sobre esta respuesta. En esta sesión, se definió el formato del presente informe, en atención a su objetivo de informar de manera definitiva sobre la propuesta de MOE. Una versión preliminar de este informe fue revisado en sesión por los Consejeros el miércoles 4 de diciembre, entregándose los lineamientos para sus modificaciones finales y definiéndose como semana para informar la del lunes 9 de diciembre.

Anexo 2. Síntesis Preguntas Informe Preliminar

Tema-Solicitud-Detalle

Concepto de Calidad-El Consejo solicita a la Agencia una mayor fundamentación respecto de cómo los diferentes elementos considerados en la MOE se relacionan con un concepto de calidad que resulte significativo para informar a las escuelas y orientar la mejora educativa. De modo más específico, se requiere fundamentar:-Las decisiones adoptadas para la construcción del indicador de calidad del que se quiere dar cuenta

--Los cortes establecidos para dar cuenta de las distintas categorías en las que serán clasificadas las escuelas.

Elección y Especificación del Modelo Estadístico Escogido

-Al respecto, el CNED considera necesario conocer y comprender en mayor detalle los antecedentes que fundamentan la elección del modelo MCO:

-Explicitar la justificación de las variables consideradas en todos los modelos piloteados y presentar estadísticos básicos que permitan evaluar su robustez.

--Antecedentes sobre las opciones de especificación de los modelos HLM piloteados. Interesa saber por qué se utilizan todas las variables de contexto a nivel individual, siendo que variables como ruralidad, por ejemplo, sería modelable a nivel escuela.

--Antecedentes relativos al cumplimiento de los supuestos específicos con que opera MCO.

Construcción del Índice Sin Corregir (Etapa 1 de la MOE)-Consideración de los estándares de aprendizaje

El CNED solicita mayor evidencia acerca del error de clasificación en el Índice Sin Corregir y sus posibles consecuencias en la confiabilidad del Ordenamiento. Se solicita simular efectos de otorgar un mayor peso al puntaje promedio y la tendencia SIMCE en la

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

clasificación de las escuelas. Finalmente, el CNED considera necesario conocer cuál es el error de medición a nivel individual de las pruebas SIMCE y su consecuente impacto en el error de clasificación.

-Comparabilidad de los resultados SIMCE en el tiempo

El CNED solicita ahondar en los detalles respecto de cómo se ajustará la equivalencia de puntajes SIMCE cuando se produzcan cambios curriculares. Interesa conocer cómo se considerarán las diferencias en los marcos de las pruebas 2009, 2010, 2011 y 2012 para una eventual primera ordenación en el nivel de educación básica. Esto resulta especialmente crítico en el caso de las pruebas SIMCE 4° básico de Ciencias Naturales y Ciencias Sociales aplicadas en 2009 y 2010 respectivamente, las cuales responden al Marco Curricular según Decreto Supremo Nº 232 de 2002, en donde estas asignaturas aún aparecen bajo una misma asignatura (Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural). Del mismo modo, interesa conocer cómo se realizarán ajustes en caso de cambios en las Bases Curriculares con su consecuente cambio en los estándares de aprendizaje y sus puntajes de corte. Finalmente, se solicita conocer cómo se resguardará que cambios en el propósito y uso de los resultados SIMCE producto de la ordenación, no alteren la validez de las comparaciones en el tiempo.

-Re-escalamiento a una escala 0-100

El CNED solicita a la Agencia entregar más antecedentes acerca de la confiabilidad de las escalas transformadas, así como los análisis que se hayan realizado de diversas alternativas de re-escalamiento de las variables y de sus posibles efectos. En particular, interesa saber si se consideró utilizar percentiles y, por último, explicar de qué manera la opción tomada tiene las consecuencias distribucionales detalladas previamente.

Consideración de las Características de los Estudiantes

-El CNED solicita analizar y aclarar los siguientes puntos:

-Por qué suponer un efecto lineal de la variable Escolaridad de la Madre.

--Resguardos frente a eventos que puedan afectar la validez de la Ficha de Protección Social

--En relación con la tasa de Violencia Intrafamiliar, esta podría capturar condiciones generales de la comuna de procedencia del estudiante que van más allá de lo estrictamente vinculado a violencia intrafamiliar lo cual podría tener implicancias en la interpretación sobre lo que efectivamente captura esta variable.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

--Respecto de la variable de Ascendencia Indígena, dado que es auto-reportada, se sugiere evaluar mecanismos que resguarden que no se generen incentivos a "sobre-reportar" la ascendencia indígena.

--La variable Entrada de Alumnos con Buen Desempeño podría afectar negativamente a establecimientos que, debido a su buena calidad, tiendan a atraer estudiantes con un mejor desempeño.

--Posibilidades de incluir (y/o reemplazar) variables tales como Gasto de la Familia en Educación, Antecedentes Delictivos y de Abandono Escolar de los estudiantes, Dependencia Administrativa del Establecimiento, Necesidades Educativas Especiales, Prácticas de Selección y Segregación de Estudiantes y Proporción de Estudiantes Inmigrantes.

Imputación de Datos Faltantes-El CNED solicita conocer el plan para enfrentar la completación de los datos faltantes para realizar la ordenación, de manera de garantizar la confiabilidad y validez de los resultados cuando se requiera realizar imputaciones. En especial, interesa conocer cómo se resguardará la validez y confiabilidad en el caso de requerir ordenar utilizando datos de Otros Indicadores de Calidad para 2010 o cuando no exista la cantidad suficiente de mediciones censales.

Implementación-Comunicación de la metodología y de sus resultados a las escuelas

El CNED solicita a la Agencia informar las estrategias y los resguardos que se adoptarán en caso de una primera ordenación en 2013 para garantizar que la información sea adecuadamente interpretada y utilizada por los establecimientos educacionales y el público en general. Especialmente, se solicita informar qué tipo de información se entregará a las escuelas respecto de sus resultados y cómo se informará que se empleará información de pruebas aplicadas con anterioridad a la vigencia de MOE.

Además, se solicita especificar cómo se transmitirá a las escuelas el nivel de calidad en que se encuentran (asociadas a las categorías en las que serán clasificadas) y las áreas de mejoramiento identificadas.

-Coherencia de la metodología de ordenación con SNED

El CNED sugiere que la Agencia plantee al Ministerio de Educación la necesidad de revisar la pertinencia de mantener como sistema paralelo el SNED, ya que se podrían enviar señales contradictorias al sistema sobre qué se espera de una escuela de calidad.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

-Prevención de eventuales consecuencias negativas

El CNED requiere que la Agencia proponga mecanismos de monitoreo de efectos de la MOE.

-Consideración de una marcha blanca de la MOE

El CNED plantea la necesidad de que la Agencia explicite cómo pretende abordar este asunto asegurando la validez y confiabilidad de los indicadores y de los dispositivos comunicacionales y de apoyo. Se solicita que la Agencia considere distintos escenarios para una eventual aplicación gradual o de marcha blanca de MOE que incluyan la posibilidad de, por ejemplo, comunicar los resultados de la ordenación sólo a las escuelas o suspender la aplicación de consecuencias para los resultados de las primeras ordenaciones.

Anexo 3. Análisis Jurídico

En este Anexo se consideran algunos aspectos legales analizados por el Departamento Jurídico del CNED y que merecen ser considerados para resguardar la adecuada aplicación de la MOE y su puesta en marcha a la luz el DFL N°2, de 2009, de Educación (LGE), la Ley 20.529 (Ley SNAC), la Ley 20.248 (Ley SEP), en conformidad de lo que requiere expresamente el *criterio marco normativo* del CNED.

a) Implementación de la MOE

La propuesta de MOE señala que será establecida, mediante decreto supremo, una vez que sea informada por el Consejo y aprobada por el Ministerio de Educación. La aplicación del modelo contenido en la MOE se realizará de manera experimental a mediados de 2014, para luego, a fines de 2014, realizar la primera ordenación con consecuencias. La propuesta deja a la regulación de artículos transitorios las situaciones de implementación que pudieran surgir.

La primera ordenación al 2014 implica que serán consideradas como mediciones válidas, evaluaciones aplicadas desde el año 2013 hacia atrás, que no estaban formuladas en base a EA y OICE, como lo exige el artículo 4°, de la ley 20.529 y, en otros casos, ordenar con menos del número de mediciones consecutivas válidas requeridas en la ley.

Al respecto, cabe precisar que la ordenación de establecimientos educacionales y las consecuencias que derivan de la misma, supone que previamente se hayan instalado un

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

conjunto de instrumentos en el sistema escolar, en la ley 20.529 y en la Ley General de Educación. Es posible advertir del diseño legal que los distintos instrumentos establecidos en el SNAC se encuentran enlazados entre sí, lo que entrega una idea de la relación de temporalidad que debe existir entre ellos: EA referidos a bases curriculares, y evaluaciones en base a EA y OICE.

Además del cumplimiento de las condiciones básicas e insumos necesarios para la ordenación, la ley establece dos variables asociadas a tiempos de implementación: (i) respecto de EA y OICE, el Ministerio de Educación tenía un plazo de 3 años, a partir de la vigencia de la ley (año 2011), para presentarlos a la aprobación del CNED[5]; (ii) respecto de la ordenación, existe un referente de tiempo explícito que es la exigencia legal de contar con tres mediciones consecutivas válidas anuales, o dos si son cada dos años o más, en lo referido a EA y OICE (Art. 18, inciso 1°).

Por lo tanto, la ley establece un modelo reglado para la instalación y funcionamiento del SNAC, que implicaría la aprobación e implementación sucesiva de diferentes instrumentos, para cumplir las exigencias que la misma ley establece. La instalación de este sistema depende de la concurrencia de un conjunto de condiciones y no de un plazo determinado, pues la ley no establece un plazo perentorio para la ordenación.

Bajo ese escenario normativo, la propuesta de usar mediciones anteriores a la entrada en vigencia de los EA y de los OICE, como insumo para la primera ordenación el año 2014, implicaría la aplicación retroactiva de estos instrumentos a mediciones que no fueron diseñadas en base a ellos.

Lo anterior, no se compadece con la exigencia legal de contar con tres mediciones consecutivas válidas para realizar la ordenación, por cuanto la validez de éstas implica, además del cumplimiento de requisitos técnicos, el cumplimiento de la exigencia legal de que las evaluaciones se realicen en base a EA y OICE, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la ley SNAC, que establece que "*las evaluaciones que dan origen a la ordenación de establecimientos educacionales y, consecuencialmente, a los demás efectos que determina la ley, se realizarán en base a los estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa, según corresponda*". Ello supone, además, que previamente exista un sistema diseñado para medir EA y OICE, que cumpla con el mandato legal de contar con instrumentos y procedimientos válidos,

[5] Artículo 2° transitorio de la ley 20.529

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

estandarizados, confiables, objetivos y transparentes, en conformidad con el artículo 11, letra a), de la ley SNAC, que establece las funciones de la AdC.

Esto no sólo sería un problema de temporalidad sino que también de contenido, puesto que las evaluaciones no se compadecen con el sistema al que sirven, el que supone la construcción progresiva de sus elementos en una lógica sistémica, que es necesario tener presente al momento de su implementación. De otra manera, se podría estar burlando el sentido del diseño legal. El conflicto, entonces, no se plantea solamente respecto de la temporalidad de la aplicación de una regla sino que en el ajuste del contenido del SNAC en su conjunto.

Los EA para 4° y 8° básico fueron aprobados entre el 2012 y 2013; en tanto los OICE en el 2013, de manera que las evaluaciones SIMCE anteriores, no cumplen con la exigencia de haberse realizado en base a tales estándares e indicadores, tal como indica el citado artículo 4, por lo que no cumplen con la condición legal de haber sido elaboradas para medir EA y OICE. Además, la aplicación retroactiva de EA y OICE implicaría atribuir a las mediciones el efecto jurídico de incidir en la ordenación y las consecuencias que de ello derivan, efecto que no existía al momento de aplicarlas, contrariando la construcción del modelo reglado en la ley SNAC, que supone la aplicación sucesiva de los instrumentos que conforman el sistema.

La argumentación técnica de comparabilidad de las mediciones, planteada en la propuesta[6], no resulta suficiente para establecer la legalidad de la aplicación retroactiva de EA y OICE, a la luz de la nueva institucionalidad e instrumentos establecidos en la LGE y la ley SNAC. Además, cabe tener presente que, al aprobarse los EA no se estableció formalmente una continuidad con los niveles de logro utilizados anteriormente, sino que, por el contrario, la propuesta ministerial de EA aclara las diferencias entre ambos instrumentos[7].

---

[6] Fundamentos, Pág.119

[7] "Si bien en Chile se contaba con estándares que cumplían la función de describir el grado de aprendizaje de los estudiantes –los Niveles de Logro SIMCE–, estos fueron diseñados principalmente para entregar retroalimentación con fines pedagógicos a los docentes y para reportar resultados que no conllevaban mayores consecuencias. [...] En la literatura especializada se indica que los Estándares de Aprendizaje deben elaborarse, desde un inicio, teniendo en cuenta los usos y consecuencias que se asociarán a ellos (Cizek & Bunch, 2007, entre otros). Se establece como conclusión, por lo tanto, que los Niveles de Logro existentes deben ser reformulados para cumplir con los requerimientos legales expuestos, ya que estos no fueron elaborados tomando en cuenta la asociación de altas consecuencias a su cumplimiento." Fundamentos Estándares de Aprendizaje 4° y 8° Básico, pág. 23

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

Derivado de lo anterior, resulta necesario revisar hasta que punto se ha dado cumplimiento a la exigencia de transparencia de los instrumentos de medición, exigida en el artículo 11, letra a), inciso 3° de la ley SNAC, dado que los establecimientos que participaron en mediciones anteriores al establecimiento de EA y OICE, respondieron al amparo de un sistema distinto.

Finalmente, una primera ordenación 2014, no contaría con mediciones respecto del indicador de Hábitos de Vida Saludable, por lo que, independientemente, de la validez técnica respecto de los ajustes que puedan efectuarse para ponderar un menor número de mediciones, la ley exigiría que los grados que se incorporen al sistema de evaluación, para efectos del cumplimiento de EA, sólo pueden ser incluidos en el momento en que cumplan con los requerimientos de haber sido evaluados en función de EA y con el número mínimo de mediciones según si se aplica anual o cada dos años o más.

b) Ponderación del índice sin corregir de la MOE.

La construcción del índice sin corregir incluido en la primera etapa de la MOE incluye la ponderación de indicadores SIMCE (puntaje y tendencia) que no se encuentran contemplados en el artículo 18, incisos 1° y 2°. En la propuesta, estos indicadores ponderan un 6.6% del índice total sin corregir, sin que obedezcan a EA ni a OICE.

De acuerdo al artículo 18, inciso 1° y 2°, de la ley 20.529, deben ponderarse únicamente los EA y los OICE, ambos indicadores aprobados por este Consejo; sin perjuicio de las variables y elementos que se deben considerar en la MOE, de acuerdo al artículo 17 de la misma ley[8], entre las que se cuentan, los resultados de aprendizaje (tendencia y puntaje SIMCE). Ambas normas deberían ser interpretadas armónicamente, en concordancia con el texto y el espíritu de la ley.

La expresión "ponderar", entendida como "determinar el peso de algo" y que, en el caso del artículo 18, el peso se encuentra expresado en porcentaje, no es lo mismo que la expresión "considerar" que, entre otras acepciones, significa "juzgar, estimar". La utilización de diferentes verbos rectores en la técnica legislativa no puede ser estimada

[8] Artículo 17:[inc 3] "Para llevar a cabo esta ordenación, la Agencia deberá considerar los resultados de aprendizaje de todas las áreas evaluadas censalmente en las mediciones nacionales, la distribución de los resultados de los alumnos en relación con los estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa. También deberá considerar las características de los alumnos del establecimiento educacional, incluida, entre otras, su vulnerabilidad, y, cuando proceda, indicadores de progreso o de valor agregado. Con todo, gradualmente, la ordenación de los establecimientos propenderá a ser realizada de manera independiente de las características socioeconómicas de los alumnos y alumnas, en la medida que el sistema corrija las diferencias atribuibles a dichas características en su desempeño.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

irrelevante, puesto que los efectos son diferentes. El término "ponderación" ordena disponer la asignación de peso específico a un elemento, el que en este caso está determinado ex ante; "considerar", en cambio, sólo ordena tener a la vista un elemento al momento de tomar una decisión, pero sin necesariamente asignarle un valor específico o relevante.

Por consiguiente, "considerar" supondría un mandato legal más amplio y menos específico que "ponderar", ya que, respecto de este último, la ley establece que la acción implica concretamente asignar porcentaje, atribuyendo, al menos, un 67% en ese total a los Estándares de Aprendizaje; mientras que, respecto de las otras variables del artículo 17 inciso 2°, la forma de considerarlas es inespecífica, entregando al arbitrio de la AdC el modo en que ello se concreta en la MOE. En efecto, la MOE incluye, en sus distintas etapas, otras maneras de "considerar" una variable o indicador, distintas de la ponderación.

Por lo tanto, al analizar la concordancia de los artículos 17 y 18, la interpretación sistemática de ambas normas requiere entender que el artículo 17, inciso 3°, establece todas las variables a considerar en la elaboración de la MOE; en tanto, el artículo 18 especifica cuáles de esas variables deben ser ponderadas (EA y OICE) y cuál es el peso mínimo –expresado en porcentaje- de los estándares de aprendizaje. Bajo este marco legal, la inclusión de indicadores que no son EA ni OICE en la ponderación del índice sin corregir, no cumpliría con la exigencia legal del artículo 18, incisos 1° y 2°.

Distinguir las variables que legalmente deben "considerarse" y aquellas que deben "ponderarse", no constituye una discusión puramente semántica ni es trivial en sus efectos prácticos en el sistema, pues es determinante en el factor de cierre de un establecimiento, pues la revocación de reconocimiento oficial de un establecimiento se concreta considerando "*como único factor el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje*"[9]. Así, es relevante cómo se construye el 67% de los EA y cuánto es posible considerar –mas no ponderar- los indicadores SIMCE en este ítem.

Para subsanar esta situación, los otros indicadores SIMCE ponderados en la MOE podrían ser considerados de otro modo que no implique su ponderación en el índice total

[9] Artículo 31, ley SNAC.- "Si después de cuatro años, contados desde la comunicación señalada en el artículo 28, y con excepción de lo previsto en el inciso segundo del artículo 29, el establecimiento educacional se mantiene, considerando como único factor el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, en la categoría de Desempeño Insuficiente, la Agencia, dentro del primer semestre, certificará dicha circunstancia. Con el solo mérito del certificado el establecimiento educacional perderá, de pleno derecho, el reconocimiento oficial al término del respectivo año escolar."

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

sin corregir, y así agregarse al peso de EA. De otro modo, la única alternativa para poder "ponderar" los indicadores SIMCE, es incluirlos como parte de los OICE, pero ello contravendría el espíritu de la ley respecto del contenido de los OICE, aun cuando no existe restricción legal expresa para incluir resultados de aprendizaje entre ellos.

c) Transición Ordenación SEP a Ordenación SNAC.

La continuidad entre la clasificación bajo las normas de la SEP y la clasificación a la que da lugar la MOE (SNAC) debe ser efectuada considerando el contexto en que se insertan, requiriéndose un ajuste operativo y normativo de normas que no son plenamente consistentes.

No obstante, más allá de la forma en que se regule esta continuidad, ésta aplica únicamente a los establecimientos adscritos a la SEP y que cumplen con las condiciones de ser clasificados, es decir, únicamente los establecimientos de educación básica SEP, pues los estándares de aprendizaje de la educación media no están aprobados.

Especial énfasis merece la ordenación de establecimientos SEP de educación media, pues la subvención comienza a entregarse este año 2013[10], y no existen estándares de educación media sobre los que construir la ordenación ni para efectos SEP ni para efectos SNAC.

Por consiguiente, a partir de las normas SEP, no se concluye que exista un mandato legal de ordenar todos los establecimientos al 2014, especialmente si ello implica que el modelo regulado en la ley no se encuentra en régimen, como ocurre en los casos en que las evaluaciones no están ajustadas a EA y OICE o cuando no se cuenta con el número mínimo de mediciones consecutivas válidas que la misma ley contempla.

d) Aspectos formales de la marcha blanca.

La fijación de la MOE a través de un decreto supremo implica que éste no podrá ser actualizado antes de 4 años[11], por cuanto la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y posterior publicación en el Diario Oficial del acto administrativo,

---

[10] Artículo duodécimo, ley SEP.- Los niveles de 1° año de enseñanza media a 4° año de enseñanza media se incorporarán gradualmente a la percepción de la subvención escolar preferencial, de la subvención por concentración de alumnos prioritarios y de los aportes adicionales establecidos en esta ley, a razón de un nivel por año, comenzando el año escolar 2013 con el 1° año de enseñanza media.
[11] Artículo 17, inciso 4°, ley 20.529.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl

lo hace aplicable para la ordenación de establecimientos, aun cuando se aprobara un tiempo de vacancia para su entrada en vigencia como se propone en la MOE.

En síntesis, la ley no establece poder realizar ajustes al Decreto Supremo de la MOE en el periodo de marcha blanca, sino sólo dar un tiempo a los establecimientos para conocerla y, eventualmente, prepararse para los cambios que la aplicación de la MOE producirá. En caso que fuera factible modificar la MOE una vez establecida por decreto de supremo, los ajustes debiesen ser nuevamente informados por el CNED. Lo mismo ocurre respecto de los artículos transitorios, es decir, si éstos regularan materias relativas a la MOE, también debiesen ser sometidos a la consideración e informe de este organismo, en conformidad con el artículo 17, inciso 4, de la ley 20.529.

Finalmente, cabe hacer presente que los cambios que se produzcan en la MOE, sea producto de la marcha blanca o de la regulación de artículos transitorios, deben ser presentados ante este Consejo, para que emita el informe requerido en el artículo 17, inciso 4, de la ley 20.529. Para estos efectos, resulta relevante también, determinar el contenido de la MOE, entendiendo que forman parte de ella todos los pasos a seguir hasta concretar la ordenación, lo que excedería los procedimientos técnicos y estadísticos.

MARCHANT PEREIRA 844 TELEFONOS: 3413412 - 3413413 FAX: 2254616 CASILLA 69-D COD. POSTAL 6640627 SANTIAGO
http://www.cned.cl E-mail: consulta@cned.cl